

La piedra de **Sísifo:** financiación, evaluación y distribución de recursos de la educación superior

Carlos Eduardo Martínez Marulanda

Miembro del grupo de investigación La Educación al Derecho, del Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico (Idep). cemartinezma@unal.edu.co

La Ley 30 de 1992 falló al consagrar normativamente una falta de racionalidad y objetividad en la asignación y distribución de los recursos de las universidades públicas. Aunque los artículos 86 y 87 de la Ley 30 impusieron la indexación de los presupuestos y un aumento en la asignación de los recursos —lo que en teoría permitiría que se mantuvieran constantes, cuando menos, los presupuestos—, la falta de un diagnóstico claro y completo del problema produjo que la fórmula establecida no solo no solucione el problema, sino que lo agrave, pues mantuvo el déficit histórico acumulado y amplió las brechas entre las universidades públicas con mayor presupuesto frente a aquellas que ya recibían menos antes de la Ley 30. Bajo este sistema, igual que Sísifo, las universidades públicas intentan constantemente cumplir sus fines y mejorar sin que exista, al parecer, la posibilidad de que ese esfuerzo cese y deje de ser inútil.



A propósito de la pandemia producida por el covid-19 y su impacto en la educación, el Banco Mundial ha advertido en un informe reciente que, si no se toman medidas urgentes de política pública, la crisis derivada de la pandemia traerá costos para la educación y el desarrollo de los gobiernos, al producir un aumento en la cantidad de deserciones escolares y mayor inequidad; impactos que, en conjunto tendrán un costo a largo plazo sobre la acumulación de capital humano, las perspectivas de desarrollo y el bienestar (Banco Mundial, 2020).

En este contexto, el presente artículo pretende introducir en el debate legislativo la reflexión sobre la financiación de las universidades públicas en Colombia. Al respecto, sostiene que el modelo de financiación y evaluación de la educación superior pública en Colombia se asemeja al castigo al que fue sometido Sísifo al tener que llevar la piedra eternamente hasta la cima de la colina para verla rodar una y otra vez hasta la base. Un perpetuo y constante suplicio que impide desde el inicio que la educación superior cumpla con los fines de calidad, expansión del conocimiento, movilidad social e igualdad que se le encargan. A la insuficiencia constante de los recursos asignados para la financiación de las universidades públicas, se suma la disparidad en la distribución, lo que genera efectos acumulativos perversos que no permiten que la educación pública superior salga de la crisis constante en la que se mantiene.

Para sustentar esta hipótesis, el presente texto está estructurado en tres acápites. En primer lugar, se explora brevemente el origen del problema, es decir, cuál es la causa de la insuficiencia de recursos y dónde surge la disparidad. En un segundo apartado, se alude a cómo esa disparidad afecta a las universidades públicas y produce efectos acumulativos perversos e incentivos negativos. Y, por último, se presentan algunas conclusiones y se plantean posibilidades de salida a la crisis.

La genealogía de la piedra. Disparidad e insuficiencia de recursos

Cuando se revisa el tema del financiamiento de la educación superior para tratar de encontrar las causas —o parte de ellas— en la crisis constante de las universidades públicas, todos los caminos conducen a un punto específico, la Ley 30 de 1992, concretamente, los artículos 86 y 87 de esta norma. No obstante, si se realiza una genealogía más profunda, se observa que esta norma no es el origen sino la prolongación de un problema que se ha venido agravando con el tiempo.

En efecto, los citados artículos solo mantienen en la práctica un mecanismo que venía de tiempo atrás, que se

ha denominado un sistema de “inercia” (Álvarez y Cabarcas, 2012), que, lejos de solucionar los problemas de financiamiento de las universidades públicas, los prorrogaron y agravaron. La cuestión es que si se pretende encontrar cuáles eran los factores o los criterios de asignación de recursos para las universidades públicas previo a la citada norma tampoco se encuentran, es decir, no hay ninguna regla de ningún nivel que permita explicar cómo se asignaban y distribuían los recursos. Por eso es un sistema *inercial* (Álvarez y Cabarcas, 2012), pues no cambió nada ni intentó corregir algo, porque, en últimas, no se tenía claro en qué consistía el sistema y cómo funcionaba. Tanto la Ley 65 de 1963 como los decretos 80 y 82 de 1980 y 728 de 1982 mantuvieron el modelo de financiamiento existente reglamentándolo apenas, sin analizar sus causas y tampoco sus consecuencias.

Así, entonces, del total del presupuesto asignado a las universidades públicas, tres universidades —Nacional, Antioquia y Valle— concentran el 42,4% del total de las transferencias, mientras que el resto de universidades deben repartirse el porcentaje restante, sin que incluso en este segmento los criterios de distribución sean completamente claros y orientados al aumento de la calidad y a cerrar las brechas existentes entre las distintas instituciones de educación superior.

El incesante —e inútil— esfuerzo de llevar la piedra hasta la cima. Evaluación, calidad y distribución de los recursos

La distribución de los recursos establecida a partir de la Ley 30 de 1992 no solo perpetuó la disparidad hereditaria de las normas y del *estado de cosas* anteriores, sino que terminó por consagrar un modelo que aumentaría la brecha entre universidades públicas de primer nivel y universidades públicas de segundo y tercer nivel. En efecto, a lo establecido por el artículo 86 se suma lo que se derivó del artículo 87 de la mencionada ley. En resumen, el inciso 2 de este artículo y el párrafo establecieron un sistema de distribución de recursos adicionales para las universidades públicas con base en un sistema de evaluación de la calidad que termina por asignar más recursos a las instituciones que tengan los mejores resultados en las evaluaciones y consiguientemente pueda afirmarse que ha elevado sus niveles de calidad.

Este modelo de asignación y distribución *inercial* (Álvarez y Cabarcas, 2012) de los recursos ha implicado que a partir de 1992, cuando se implantó la Ley 30, las universidades que ya recibían más presupuesto aumentarían la brecha respecto de aquellas que recibían menos, pues los criterios normativos que hacen depender la distribu-

ción de parte de los recursos, de factores como la calidad y, en todo caso, como resultado de la evaluación de cada institución de educación superior, producen en la práctica que aquellas universidades que han hecho las mayores inversiones en los factores que permiten el aumento de los criterios de los cuales depende la calidad tengan más posibilidad de participar de la distribución de estos dineros, con lo cual se produce un aumento incesante de la distancia entre unas universidades y otras, lo que termina reflejado en los *rankings*.

No se trata de discutir los modelos de evaluación de la calidad de las universidades públicas. Este texto no se ocupa de discutir los contenidos de la noción de calidad, ni los criterios para definirla en el contexto de la educación superior (Miñana y Rodríguez, 2011). El punto es cuestionar un modelo de distribución de recursos que no soluciona los problemas históricos recurrentes, sino que los agrava y perpetúa.

La conclusión que se deriva de esto no puede ser la de redistribuir simplemente los recursos entre todas las universidades públicas, como forma de resolver el aparente problema de igualdad. No se sugiere esto, pues, entre otras cosas, es inconstitucional y violaría el principio de no regresividad.

Por otra parte, comparar las universidades simplemente porque son universidades y son públicas es una forma equivocada de abordar el problema, pues los problemas de financiamiento dependen, además de factores históricos, de especificidades de cada institución y de problemas acumulados que configuran la crisis generalizada del sistema de educación superior pública (Gómez, 2018).

En este sentido, lo que se propone es diálogo, recursos y voluntad política.

El levantamiento del castigo. Diálogo, recursos y voluntad política

El anacronismo de la Ley 30 parece ser el diagnóstico general respecto de la financiación de las universidades públicas. Este anacronismo se expresa en varios problemas, por mencionar solo los más importantes: 1) los presupuestos de las universidades no reflejan su situación real; 2) la metodología utilizada en el análisis a la información contable de las universidades no siempre es apropiada; 3) una errónea percepción institucional de las universidades públicas como un efecto no querido de la Ley 30 de 1992; 4) los aportes de la Nación fraccionados no cubren los costos reales en el tiempo de la educación, y 5) gran

parte de los recursos incluidos bajo la cuenta de educación superior no son administrados por las universidades (SUE-2012). Sumados a estos efectos directos de la Ley 30 de 1992, existen otros factores como decisiones legales y jurisprudenciales que, en aras de garantizar derechos fundamentales, terminan por afectar negativamente los presupuestos de las universidades públicas (SUE-2012), sin que se reconozcan dichos impactos por parte del Gobierno; además de los costos derivados de la acreditación docente, las necesidades de infraestructura y de plataformas tecnológicas.

Este nuevo modelo normativo puede partir de principios que ya han sido formulados como propuestas de reforma que contribuyan a la creación de un nuevo modelo financiero que garantice su sostenibilidad. Progresividad, permanencia de los recursos, crecimiento de los recursos, costos compartidos, heterogeneidad, coherencia con las metas de desarrollo, cobertura, permanencia, calidad, pertinencia y desempeño institucional, transparencia y rendición de cuentas responsable y adecuada son los principios que constituyen el punto de partida según el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu, 2014).

En conclusión, si bien es cierto que previo a la crisis actual el sistema educativo ya experimentaba una crisis profunda, esta coyuntura puede ser una oportunidad para incluir cambios significativos que produzcan impactos de corto, mediano y largo plazo en la educación, con miras a lograr mejor calidad, más inclusión y un adecuado *cultivo de la humanidad* (Nussbaum, 2005). Esta propuesta se basa en la idea de que la educación juega un papel fundamental no solo en el diagnóstico de los males e insuficiencias de los sistemas de gobierno, sino en la búsqueda de soluciones que permitan su superación. En este sentido, parece obvio suponer que se requiere el aprendizaje de un cierto tipo de competencias y de habilidades técnicas y tecnológicas necesarias para responder a los desafíos más urgentes que la expansión de las sociedades impone. Pero no solo esto, también parece ser necesario entender los problemas que deben enfrentarse en el proceso de transformación de los estudiantes en ciudadanos para la democracia. Personas capaces de reflexionar y discutir sobre la dificultad de conservar instituciones basadas en el respeto y en la protección igualitaria de la ley, capaces de resistir las tentaciones fáciles de la violencia grupal o de los sistemas de jerarquía, de la estigmatización y menosprecio de las minorías y del recelo y denigración de los extranjeros (Nussbaum, 2011). Esta es la educación que se requiere y para la que se deben encontrar formas adecuadas de financiamiento.

Referencias

- Banco Mundial (2020). *Covid-19: impacto en la educación y respuesta de política pública*. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxstym8x>
- Álvarez Jaramillo, J. y Cabarcas Charris, F. (2012). Las disparidades en regionales en los aportes a la educación universitaria en Colombia. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-341902_archivo_pdf.pdf
- Cesu (Consejo Nacional de Educación Superior) (2014). Acuerdo por lo Superior 2034- Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la Paz. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4cdnd5a>
- Congreso de la República. Ley 30 de 1992.
- Gómez, M.. (2018). Educación superior: la crisis de financiación oculta la crisis del sistema. Recuperado de <https://tinyurl.com/y49vwwko>
- Miñana Blasco, C. y Rodríguez, J. G. (2011). Calidad de evaluación y acreditación en la educación superior. A propósito de un proyecto de reforma en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, 31. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36728/39687>
- Nussbaum, M. (2005). *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. (2011). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid: Katz Editores.
- SUE (Sistema Universal Estatal) (2012). *Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las universidades estatales*. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-341914_archivo_pdf.pdf

